مجلة العلوم الإنسانية
ISSN 1112-9255
العدد السابع / الجزء(2) - جوان 2017



إشكالية العضوية في الاتحاد الأوروبي: من سياسة التوسيع إلى السياسة الأوروبية للجوار

Le problématique de l'adhésion a l'UE : de l'élargissement à la politique européenne de voisinage (PEV)

د. طارق رداف، جامعة أم البواقي، الجزائر.

تاريخ التسليم: (2016/10/28)،تاريخ القبول: (2017/05/24)

ملخص:

عرف التكامل الأوروبي منذ 1973 حركة مستمرة لتوسيع العضوية، بلغت أوجها سنة 2004 بانضمام 10 دول جديدة، حيث اعتبرت هذه العملية أكبر وأهم إنجاز أوروبي منذ سقوط جدار برلين. غير أن هذا الإنجاز كان أحد عوامل ظهور أزمة غير معلنة على مستوى مؤسسات الاتحاد الأوروبي، دفعت بهذه الأخيرة إلى البحث عن بدائل لسياسة توسيع العضوية، في سبيل كبح التحديات الناتجة عن هذه السياسة. فمن أجل التعامل مع معضلة العجز الديمقراطي، وتفادي إقامة خطوط تماس مع مصادر تهديد جديدة لا تماثلية، توجه الاتحاد الأوروبي نحو تبني "السياسة الأوروبية للجوار سنة 2004"، والتي أريد لها -على ما يبدو- أن تحل محل الخيارات التقليدية للعلاقات مع دول الأوروبية غير الأعضاء، والتي يُعتقد من طرف هذه الأخيرة أنها ستكون مقدمة لحصولها على العضوية الكاملة.

الكلمات المفتاحية: الاتحاد الأوروبي، سياسات العضوية ، السياسة الأوروبية للجوار، السياسة الخارجية الأوروبية، الشراكة، المناطق الحاجزة

le résumé :

Depuis 1973, l'intégration européenne a connu un mouvement continu de l'élargissement, il a atteint son apogée en 2004 avec l'adhésion de 10 nouveaux pays, où ce processus est considéré comme la réalisation européenne le plus important depuis la chute du mur de Berlin. Cependant, cette réalisation a été l'un des facteurs, l'émergence d'une crise non déclaré au niveau des institutions de l'UE, a poussé ces derniers à rechercher des alternatives à la politique de l'élargissement, afin de freiner les défis résultant de cette politique.

Afin de faire face au dilemme de déficit démocratique, et l'établissement du contact avec les menaces asymétriques, il était nécessaire d'adopter une politique européenne de voisinage en 2004, pour remplacer les options traditionnelles pour gérer les relations avec les pays tiers européens, qui on pense que ce sera un prélude à l'obtention d'une adhésion complète.

Mots clés: Élargissement . Politique de voisinage . politique étrangère européenne . Les zones tampons

مقدمة:

انطلق مسار البناء الإقليمي الأوروبي منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، من خلال تأسيس مجموعة البينيلوكس Benelux Union (بلجيكا، هولندا، لوكسمبورغ) سنة 1944. والذي اندمج ابتداءً من سنة 1951، في إطار سياسي/اقتصادي أوسع، وهو الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب ECSC. وقد تعزز هذا المسار التكاملي مع تأسيس الاتحاد الأوروبي European Union سنة 1992، بموجب معاهدة ماسترخت Maastricht Treaty. وخلال هذا المسار الطويل تطورت عضوية هذا البناء الإقليمي، من 3 دول إلى 28 دولة سنة 2013، مع الانضمام الرسمي لكرواتيا إلى عضوية الاتحاد الأوروبي. حيث تطور نظام العضوية في التكامل الأوروبي، إلى مجموعة من القواعد الملزمة: اقتصادياً -أساساً-، وكذلك سياسياً وقانونياً، وحتى قيمياً. ومن خلال هذه القواعد تخضع الدول الراغبة في العضوية، لعملية مستمرة للرقابة والتقييم، تنتهي في مرحلة أولى إلى الحصول على وضع الدولة المرشحة، كمقدمة لفتح باب المفاوضات للحصول على العضوية الكاملة.

استناداً إلى ذلك فقد توسعت عضوية المجموعة الأوروبية/الاتحاد الأوروبي، ليغطي مساحة تفوق 4 مليون كم^2، بتعداد سكاني يفوق 500 مليون نسمة. وهو ما أعاد الجدل من جديد حول السياسات الأوروبية لتوسيع العضوية، وذلك لما تطرحه من إشكاليات على المستوى المؤسساتي/السياسي، وكذلك الاقتصادي. وخاصة التحديات الأمنية الناتجة عن إقامة نقاط تماس، مع مناطق النزاعات ومصادر التهديد، خاصة في شرق أوروبا والشرق الأوسط. ونتيجة لهذا الجدل فقد تباطأت وتيرة توسيع العضوية، بالموازاة مع زيادة التعاون الإقليمي مع دول الغير، في إطار السياسة الأوروبية للجوار ENP. وهو ما يوحي بإعادة النظر في عمليات توسيع العضوية، بالنظر إلى المخرجات الناتجة عنها، وبذلك إعادة النظر في محددات العلاقات بين الاتحاد الأوروبي، وبعض الدول الساعية للحصول على العضوية (تركيا وأكرانيا كمثال).

غير أن ذلك طرح إشكالية أخرى تبدو أكثر استعصاءً، تتجاوز الحدود الإجرائية لعملية توسيع العضوية، إلى الحدود السياسية وكذلك الثقافية للاتحاد الأوروبي. وهو ما حفّز المؤسسات الأوروبية على رأسها المفوضية، لإطلاق الدعوات من أجل فتح نقاش أوروبي، لتوضيح الحدود الأوروبية، ومعرفة أين يجب على الاتحاد التوقف. وهو النقاش الذي لم يتجاوز إلى اليوم نطاق كونه مجرد بند على هامش بعض اجتماعات المجلس الأوروبي، أو من خلال المواقف غير الرسمية لبعض القادة الأوروبيين، في حين أنه لم يدخل من قبل في جدول أعمال رسمي لاجتماعات المجلس الأوروبي، أو حتى مجلس الاتحاد الأوروبي (مجلس الوزراء)، في تشكيلاته الأساسية المرتبطة بالعلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي. رغم أنه يُطرح بقوة عند الحديث عن احتمالات توسيع العضوية لتشمل

دولاً بعينها مثل تركيا، وبدرجة أقل أكرانيا ودول الحزام/الرواق الروسي. وهو ما قد يوحي أن العضوية الكاملة ليست الخيار الأفضل بالنسبة للاتحاد الأوروبي، في إدارتها لعلاقاتها مع دول التخوم، وبالتالي تقديم الجوار كبديل/خيار لكل دولة راغبة في عضوية الاتحاد بناءً على ذلك، تحاول هذه الورقة الإجابة على إشكالية تتعلق بتصور الاتحاد الأوروبي لما يجب أن تكون عليه حدوده السياسية والثقافية أو الهوياتية بتعبير آخر، حيث يُمكن صياغة هذه الإشكالية على النحو التالي:

هل يُمكن اعتبار السياسة الأوروبية للجوار بديلاً عقلانياً لنظام عضوية الاتحاد الأوروبي استناداً إلى ثنائية الجوار كبديل للعضوية الكاملة؟، بتعبير آخر هل استطاع الاتحاد الأوروبي إقناع الدول الطامحة للعضوية، بالبقاء في دائرة الجوار الأوروبي؟

وسيكون ذلك من خلال التحقق من الفرضيات التالية:

- إن التحديات المرتبطة بسياسات العضوية، تجعل من سياسة الجوار البديل الأكثر عقلانية لإدارة التعاون الإقليمي.
- تكمن أهمية سياسة الجوار في تحول الاتحاد الأوروبي من متاخمة مصادر التهديد، إلى إقامة المناطق الحاجزة Buffer Zones.
- إن الحدود الثقافية/الهوياتية لأوروبا ستكون أهم عائق أمام عملية توسيع جديدة للاتحاد الأوروبي

أولاً: مفهوم الانتشار الجغرافي في التكامل الإقليمي/الأوروبي:

يُعتبر مفهوم الانتشار Spillover من العناصر الأساسية في نظرية التكامل في العلاقات الدولية، خاصة لدى رواد النظرية الوظيفية الجديدة Neofunctionalism، والتي أسست تصوراتها على دراسة مختلف عمليات التكامل الإقليمي. حيث يُعرف ليون ليندبرغ L. Lindberg الانتشار باعتباره "حالة A situation يخلق فيها عمل معين، مرتبط بهدف محدد Specific goal، وضعاً لا يُمكن فيه ضمان الهدف الأصلي، إلا من خلال اتخاذ المزيد من الإجراءات، وهو ما يخلق بدوره وضعاً إضافياً، والحاجة إلى المزيد من العمل Need for more action" (Lindberg, 1963, p10). أي ربط المجالات القائمة للتكامل بمجالات إضافية، تشكل دعماً للتكامل وضماناً لاستمرار العمل المشترك. فالانتشار هو آلية تضمن الحركية المستمرة لعملية التكامل/البناء الإقليمي، حيث تؤدي -نظرياً- الحاجة المستمرة لتوفير شروط نجاح العمل المشترك في مجال ما، المزيد من التعاون والتنسيق في مجالات مجاورة. فنجاح التكامل في قطاع اقتصادي معين، يتطلب حسب الوظيفية الجديدة مساعدة، تتعلق بسياسات التسويق، والسياسات المالية والضريبية... إلخ. وهذا ما يعني بالضرورة نقل التكامل باستمرار إلى مستويات أعلى، ما يعني الانتقال إلى مجالات جديدة قد تتطلب مزيداً من التنسيق والتعاون. وهو ما يظهر بشكل واضح في الانتقال من حالة التكامل في مجالات

الفحم والحديد الصلب، إلى السوق الأوروبية المشتركة، قبل توسيع نطاق التكامل إلى توحيد السياسات الاقتصادية والمالية في نطاق العملة الموحدة. ثم انطلاق في توحيد السياسات الأوروبية، في مجالات السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وكذلك في مجالات الأمن والدفاع PESD، منذ توقيع معاهدة ماسترخت 1992 وما تلاها من تعديلات.

لا يقف معنى الانتشار -مع ذلك- عند المعنى المشار إليه، بل يتجسد نفس المبدأ من خلال صور متعددة، فبالإضافة إلى الصورة السابقة، والتي تشكل المبدأ العام للانتشار الوظيفي Functional Spillover، نجد الانتشار السياسي Political Spillover، وأخيراً الانتشار الجغرافي Geographical Spillover. والذي يعني بشكل عام توسيع المجال الجغرافي لعملية التكامل الإقليمي، من خلال توسيع العضوية إلى دول/وحدات جديدة، بدافع المزايا المختلفة التي يوفرها التكامل. لهذا فهذه العملية تعتمد أساساً على عقلانية النخب السياسية والاقتصادية -بشكل خاص-، والتي تعمل/تهدف إلى تعظيم مكاسبها السياسية والاقتصادية، مع الحفاظ على مستوى أدنى من التكاليف. فالنتائج التي تحققها العملية التكاملية، تدفع إلى زيادة الرغبة لدى الدول غير العضوة، للانضمام إلى التكامل والحصول على العضوية الكاملة. كما يُمكن أن تدفع الدول الرافضة/المترددة، نحو مراجعة مواقفها من توسيع التكامل، سواء نحو قطاعات جديدة، أو مناطق جغرافية جديدة. وعلى هذا الأساس فسَّر الوظيفيون الجدد - إرنست هاس E. Haas تحديداً-، التغير في الموقف البريطاني من التكامل الأوروبي، أي من الرفض المطلق للعملية التكاملية، إلى السعي لنيل العضوية (Haas, 2004, p314).

يُمكن بوضوح ملاحظة الصور المختلفة للانتشار، منذ المراحل الأولى لتأسيس التكامل الأوروبي، منذ الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب 1951. فقد أدت النتائج المحققة على الصعيد الاقتصادي، إلى توسع مجالات التعاون الأوروبي، من الفحم والحديد الصلب إلى السوق المشتركة التي تأسست بموجب معاهدة روما 1957، وكذلك توسيع النطاق الجغرافي وكذلك الديمغرافي للتكامل، منذ أول عملية توسيع للعضوية سنة 1973. وعليه فإن أسلوب إدارة التكامل الأوروبي تضمّن دائماً، فتح المجال أمام الدول الأوروبية لنيل العضوية، وبالتالي إدماجها كلياً في المنظومة المؤسساتية الأوروبية. (أنظر الجدول رقم01).

السنة	عدد الدول	إجمالي المساحة (كم^2)	إجمالي عدد السكان
1957	06	1 279 921	236 346 040
1973	09	1 638 115	310 074 048
1981	10	1 770 055	320 847 015

1986	12	2 367 228	379 016 837
1995	15	3 239 207	401 624 020
2004	25	3 977 677	475 918 605
2007	27	4 326 087	497 709 084
2013	28	4 382 629	502 184 695

الجدول رقم 01: تطور التكامل الأوروبي جغرافياً وديمغرافياً.

المصدر : http://www.statistiques-mondiales.com/union_europeenne.htm (بتصرف)

إذاً فالانتشار الجغرافي -ومفهوم الانتشار بشكل عام- مفهوم نظري، يوضح ترابط مختلف مجالات التكامل الإقليمي، وهو ما يتجسد بدرجة ما في تجربة التكامل الأوروبي. فقد افترضت الأفكار الوظيفية انتقالاً آلياً، من المجالات الوظيفية إلى ما يُعرف بالسياسة العليا High politics، وهو ما يؤدي إلى تشجيع الدول المترددة من أجل الانضمام إلى عملية التكامل، بدفع من الحسابات العقلانية. لهذا فإن السياسة الأوروبية لتوسيع العضوية، جسدت مفهوم النظرية الوظيفية للانتشار الجغرافي، رغم أن عملية قبول انضمام أعضاء جدد لم يكن بالسهولة المتوقعة نظرياً، خاصة بعد المعارضة الفرنسية لانضمام بريطانيا.

إضافةً إلى الإشكاليات المرتبطة بنظام الإجراءات الأوروبية للعضوية، ظهرت إشكالية أخرى تتعلق بتعريف الدول القابلة للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، كنتيجة لحركة التوسع نحو الشرق والجنوب. فقد تم تصنيف جيران الاتحاد الأوروبي إلى ثلاث مجموعات من الدول، تضم الأولى دول البلقان المعنية بإجراءات الاستقرار الأوروبية، والتي التزم الاتحاد الأوروبي رسمياً بالعمل على منحها العضوية، حيث انضمت كرواتيا سنة 2013، في انتظار صربيا والبانيا (دول مرشحة) وكذلك كوسوفو والبوسنة والهرسك (دول محتملة).أما المجموعة الثانية فهي دول جنوب المتوسط المعنية بمسار الشراكة الأورومتوسطية، والتي لا تملك أي حق في السعي إلى طلب عضوية الاتحاد. أما المجموعة الثالثة فتضم روسيا ودول الجوار الشرقي، والتي جاءت بين المجموعتين السابقتين، حيث تملك حق طلب العضوية مع غياب أي التزام أوروبي بتسهيل انضمامها إلى الاتحاد(Rupnik, 2007, p15).

ثانياً: تطور نظام العضوية في التكامل/الاتحاد الأوروبي:

انطلاقاً من المصالح الوطنية المحضة، لم تكن العضوية في عملية البناء الإقليمي محط اهتمام كل الدول الأوروبية، والتي اهتمت أساساً بالعلاقات الاقتصادية والاستراتيجية مع الولايات المتحدة. فقد تولت هذه الأخيرة مسؤولية الدفاع عن أوروبا الغربية، ضد التهديدات العسكرية السوفياتية، إضافةً إلى إزالة آثار الحرب العالمية الثانية اقتصادياً. وذلك من خلال إطلاق برنامج الانتعاش الأوروبي European Recovery Plan (ERP)، والمعروف باسم مشروع مارشال Marchal Plan 1947.

غير أن ظهور المزايا الاقتصادية للتكامل، زاد من مساعي دول أوروبا الغربية لنيل العضوية، حتى تلك التي أبدت مواقف مترددة/معارضة تجاه التكامل.

تضمنت المعاهدات المؤسسة للتكامل الأوروبي منذ معاهدة باريس 1951، نظاماً لحصول الدول الأوروبية على العضوية الكاملة، إضافةً إلى تنظيم للعلاقات مع الدول غير الأعضاء. وقد تطور النظام الأوروبي للحصول على العضوية، من حالته البسيطة المقتصرة على طلب من دولة ما يخضع لتصويت الدول الأعضاء، إلى عملية طويلة من التقييم والمفاوضات. غير أنه ومع التغييرات التي عرفها نظام العضوية في التكامل/الاتحاد الأوروبي، يبقى المتغير الأساسي في هذا النظام هو إرادة الدول الأعضاء، استناداً إلى مصالحها السياسية والاقتصادية، أو حتى وانتماءاتها الفكرية أو حتى الدينية. وهو ما ينعكس إلى حد ما مع حالة انضمام كل من مقدونيا وتركيا إلى الاتحاد الأوروبي، حيث تعيق اليونان مساعي انضمام الأولى، بسبب مخاوف ثقافية وإقليمية، في حين يُعتقد بتأثير العامل الديني سلباً على المساعي التركية للانضمام إلى عضوية الاتحاد الأوروبي. في حين يُنظر إلى انضمام تركيا للاتحاد، بشيء من التشاؤم بسبب الخصائص الدينية والثقافية التركية، مقارنة مع القيم الثقافية الأوروبية.

منحت معادة باريس 1951 لكل الدول الأوروبية، الحق لطلب العضوية في الجماعة الأوروبية للفحم والحديد الصلب، دون الخضوع لمعايير أو شروط مسبقة. على أن يتم اتخاذ قرار بشأن هذا الطلب، وتحديد شروط الانضمام من طرف المجلس وفقاً لقاعدة الإجماع L'unanimité (Traité de Paris 1951, Art 98) ، والتي تعني بالضرورة أن كل صوت معارض، هو بمثابة الفيتو ضد طلب الانضمام. وقد استمر هذا النظام مع معاهدة روما 1957 المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأوروبية، والتي أدخلت بعض التعديلات على إجراءات اتخاذ القرار، الخاص بقبول طلبات الانضمام. حيث تتضمن الإجراءات الإضافية التي أقرتها المعاهدة، استشارة المفوضية الأوروبية حول طلب الانضمام، وكذلك إبرام اتفاقية لانضمام الدولة لعضوية المجموعة الأوروبية، تتضمن شروط العضوية وتخضع لإجراءات التصديق الوطنية (Traité de Rome 1957, Art 237).

أما معاهدة ماسترخت 1992 المؤسسة للاتحاد الأوروبي، فقد أضافت الحصول على رأي إيجابي Avis Conforme من طرف البرلمان الأوربي، يتم اتخاذه على أساس الأغلبية المطلقة Majorité absolue (Traité de Maastricht 1992, Art O). مع أن الإشارة إلى أن دور البرلمان الأوروبي، مازال منحصراً في إقرار ميزانية الاتحاد، وأن إبداء الرأي الذي أقرته معاهدة ماسترخت، هو غير مُلزم للمجلس الأوروبي عند اتخاذ القرار، وبذلك لا يُشكل عائقاً أمام انضمام دولة ما إلى الاتحاد. رغم ذلك فإن موقف البرلمان الأوروبي، يُمكن أن يكون مؤثراً في إجراءات قبول

طلبات الدول لنيل العضوية، ويرجع ذلك إلى تأثيره في ميزانية الاتحاد الأوروبي من جهة، وكذلك لارتباطه بقطاعات واسعة من الرأي العام الأوروبي.

لا تتوقف التعديلات التي تضمنتها معاهدة ماسترخت 1992، على نظام العضوية في الاتحاد الأوروبي عند الناحية الإجرائية، حيث يظهر التغيير الأساسي في بدأ الحديث عن القيم الأوروبية، كشرط مسبق لقيام الدول بطلب العضوية. ويُمكن اعتبار ذلك نتيجة حتمية لسقوط جدار برلين وانهيار الاتحاد السوفياتي، حيث ظهرت إمكانية انفتاح أوروبا الغربية على دول شرق ووسط أوروبا، والتي خضعت لمدة طويلة لما عُرف باسم الستار الحديدي. وهو ما تأكد خلال المجلس الأوروبي المنعقد في كوبنهاغن 1993، والذي يُمكن اعتباره بمثابة التحول الفعلي في الإجراءات الأوروبية، لتنظيم عملية توسيع عضوية الاتحاد الأوروبي.

ارتبطت عضوية الاتحاد الأوروبي ابتداءً من قمة كوبهاغن 1993، بمنظومة القيمية الأوروبية والتي أخذت تسمية معايير كوبنهاغن Copenhagen Criteria، والتي تتمحور حول:

أ. المعايير السياسية/المؤسساتية: وتتضمن مجموعة من المبادئ والقيم السياسية، التي تتأسس عليها العملية السياسية في دول الاتحاد، والمراد نقلها إلى دول أوروبا الوسطى والشرقية PECO، وتتلخص هذه المعايير في امتلاك الدول مؤسسات سياسية مستقرة، تُشكل ضمانة للممارسة السياسية الديمقراطية، وكذلك سمو قيم القانون وحقوق والإنسان، وكذلك احترام وحماية حقوق الأقليات.

ب. المعايير الاقتصادية: اشترط المجلس الأوروبي وجود اقتصاد سوق موثوق، وقادر على مواجهة الضغوط التنافسية، وقوى السوق الداخلية للاتحاد الأوروبي.

ج. المكتسبات التكاملية: وتعني قبول الدول المرشحة بتحمل المسؤوليات المرتبطة بالتكامل، والاندماج في منظومة العمل المشترك، لتحقيق الأهداف السياسية والاقتصادية للاتحاد الأوروبي، وهو ما يُعرف عموماً بالمكتسبات التكاملية (Copenhague, 1993). إلا أن هذا الالتزام بالمكتسبات الجماعية الأوروبية، لا يتعارض –وفق تصور الاتحاد الأوروبي– مع حق الامتناع The Opting-Out، الذي يخول للدول عدم المشاركة في السياسات المشتركة، خاصة تلك التي تتم وفق النمط ما بين حكومي Intergouvernemental، أو ما يعرف في الأدبيات النظرية باسم مجالات السياسة العليا.

رغم أن هذه المعايير قد وُضعت أساساً، لمواجهة احتمالات طلب دول أوروبا الشرقية الانضمام للاتحاد الأوروبي، إلا أنها تحولت إلى معايير واجبة الاحترام من طرف أية دولة راغبة في الانضمام. وقد تم تدعيم هذه المعايير لاحقاً خلال المجلس الأوروبي في مدريد 1995، والذي انتهى إلى إقرار استراتيجية ما قبل الانضمام، والتي تعمل فيها الدول المرشحة على تبنى البنية الإدارية والقانونية للاتحاد الأوروبي، ضمن النظام الإداري والقانوني الوطني (Madrid, 1995). وهو ما

يعني رغبة أوروبية في الإدماج الكلي للدول المرشحة، في المنظومة القيمية والسياسية وكذلك القانونية والإدارية الأوروبية، بمعنى تحويل مركز صناعة السياسات العامة الوطنية، من المستوى الوطني إلى المستوى المؤسساتي الأوروبي، وينطبق ذلك حتى على بعض المجالات السيادية، مثل السياسة الخارجية، أو حتى السياسات الدفاعية.

إضافةً إلى ذلك فقد شكل هذا التطور في نظام العضوية، انعكاساً لمسار مأسسة توسيع التكامل/الاتحاد الأوروبي، وهو ما يُمكن أن يمنع تكرار السيناريو الفرنسي/الديغولي، في مواجهة محاولات بريطانيا للانضمام للمجموعة الأوروبية. غير أن هذا الهدف لم يتجسد بشكل كلي، مع بعض ملفات الترشح التي تبدوا بعيدة عن التسوية، ليس بسبب عدم احترام المعايير الأوروبية، بل لاعتبارات المصلحة الوطنية الضيقة. ويظهر ذلك بشكل واضح من خلال حالات تركيا، مقدونيا، وبدرجة أقل صربيا، حيث تستمر المفاوضات لمدة زمنية طويلة مع تركيا (منذ أكتوبر 2005)، رغم أنها لم تستمر لأكثر من سنتين في حالات أخرى مثل بعض دول البلطيق أو أوروبا الشرقية. وذلك رغم الإصلاحات المستمرة التي بادرت غليها الحكومة التركية، على صعيد حقوق الإنسان، أو على الصعيد الاقتصادي والسياسي. حيث يبقى الفيتو الذي تمارسه اليونان وقبرص، أهم موانع تقدم تسوية ملف انضمام تركيا للاتحاد الأوروبي، بالإضافة إلى المعارضة الفرنسية غير المباشرة.

ثالثاً: السياسة الأوروبية للجوار كبديل:

تقوم الفكرة العامة للسياسة الأوروبية للجوار European Neighbourhood Policy (ENP)، على المبدأ المعروف بـ"مبدأ برودي"، نسبة إلى فكرة رومانو برودي R. Prodi، المتضمنة إحاطة الاتحاد الأوروبي بنادي/مجموعة من الأصدقاء من المغرب إلى روسيا والبحر الأسود " Un cercle de pays amis du Maroc jusqu'à la Russie et la mer Noire" (Prodi, 2002, p4). فعمليات التوسيع المستمر للاتحاد بضم أعضاء جدد، ومع وجود ترشيحات ومفاوضات لدول أخرى للحصول على العضوية، يجعل الاتحاد الأوروبي يصل إلى نقاط التماس مع عدد أكبر من النزاعات، ومصادر جديدة للتهديد. لهذا فإن سياسة الجوار الأوروبي، تهدف إلى دعم التعاون الإقليمي، فيما بين دول الجوار من جهة، وبين الاتحاد ودول الجوار من جهة ثانية. ويظهر تركيز الاتحاد على إقامة التعاون الإقليمي La coopération régionale، وتحت الإقليمي Sous régionale، فيما بين الدول المتاخمة له (COM(2003) 104 Final, P3)، وتخص هذه السياسة مجموعة من الدول التي أسس معها الاتحاد الأوروبي خطوط تماس، بسبب عمليات التوسيع المستمرة، أي روسيا ومجموعة الدول المستقلة، إضافة إلى دول جنوب المتوسط والشرق الأوسط.

إضافةً إلى ما سبق فقد تحولت السياسة الأوروبية للجوار، إلى جزء أساسي من السياسة العامة الأوروبية، أو ما يُعرف بالمكتسبات الأوروبية Les Acquis Communautaires. وهو ما تجسّد من

خلال معاهدة الاتحاد الأوروبي -معاهدة لشبونة-، والتي نصت على أن "يُطور الاتحاد علاقات خاصة Relations privilégiées مع دول الجوار، من خلال إقامة فضاء من الازدهار Prospérité وحسن الجوار Le bon voisinage، على أساس قيم الاتحاد ومتميز بالعلاقات الوطيدة والمتميزة، والمستندة على التعاون" (Traité de Lisbonne, 2007, Art 8 prg 1). وبذلك تكون سياسة الجوار جزءً من آليات العمل الخارجي L'action extérieur للاتحاد الأوروبي، والتي من خلالها يتم تسيير العلاقات مع دول الجوار، وتجسيد الأهداف العامة للسياسة الخارجية والأمنية الأوروبية المشتركة CFSP.

غير أن هذا لا يجب أن يكون أساساً لاعتبار السياسة الأوروبية للجوار، كنتيجة لإجماع أوروبي، بل عكست وجهتي نظر مختلفتين إلى حد كبير، استندت الأولى إلى الخطاب البراغماتي، في حين جاءت الثانية منسجمة مع النزعة الأوروبية. فقد تجسد التصور الأول من خلال الموقف البريطاني، الذي اعتبر سياسة الجوار آلية أمنية لمواجهة تحديات ما بعد الحرب الباردة، كالتطرف، تدفق اللاجئين...إلخ. أما التصور الثاني فقد تجسد من خلال مواقف المفوضية الأوروبية، المعلن عنها من طرف رئيسها رومانو برودي (1999–2004)، الرافضة لاقتصار سياسة الجوار على الأهداف الأمنية، وبالتالي نفي ارتباطها بأية أجندة أمنية Agenda sécuritaire أوروبية أو وطنية (Jeandesboz, 2007, p 15). وهذا الحوار عادة ما يتكرر فيما بين الأطراف الأساسية في الاتحاد الأوروبي، حيث تميل بعض الدول إلى تفضيل تعظيم المكاسب، بدل تحمل أعباء تجسيداً لمبدأ التضامن، وينعكس ذلك بشكل أساسي في المواقف البريطانية.

مع ذلك يُمكن إيجاد صيغة/أرضية مشتركة قد تجمع بين المقاربتين، وهو ما تعكسه الاستراتيجية الأوروبية للأمن Stratégie Européenne de Sécurité، والتي تضمنت مفهوماً واسعاً للأمن لا يقتصر على الأبعاد التقليدية. حيث تقوم هذه الاستراتيجية على البعد الوقائي في التعامل مع الجوار الأوروبي، كبديل للتدخل أو غيره من الإجراءات الأمنية التقليدية، بل عن طريق تشجيع شركاء الاتحاد الأوروبي، باعتماد إصلاحات سياسية وتجسيد الديمقراطية والحكم الراشد، وهو ما يُشكِّل مصلحة حيوية بالنسبة للاتحاد الأوروبي (Solana, 2003, p 7). وبالتالي فإن الاستراتيجية الأوروبية للأمن، قد جعلت من سياسة الجوار لمواجهة التحديات الأمنية، النابعة من البيئة الأوروبية الجديدة بعد التوسع المستمر للاتحاد الأوروبي. لكن دون أن تقتصر مفهوم الأمن الأوروبي في حدوده الدنيا، وبذلك ستعكس المقاربة الشاملة للمفوضية الأوروبية، التي تعتبر سياسة الجوار كآلية لإدارة العلاقات الخارجية للاتحاد، بما تتضمنه من أبعاد: سياسية/أمنية، اقتصادية وكذلك ثقافية...إلخ.

تظهر هذه المقاربة الشاملة من خلال الوثائق الرسمية، التي تنشرها المفوضية الأوروبية دورياً حول سياسة للجوار، حيث يظهر من خلال منهجية العمل التي تقوم عليها هذه السياسة. فهذه الأخيرة لا تتضمن أجندة أمنية أوروبية محددة سلفاً، بل مسعى لتحقيق تقارب أكبر بين الاتحاد الأوروبي ودول الجوار، من خلال تجسيد أولويات العمل المشترك. والتي تتمحور حول:

- الحوار السياسي والإصلاح Dialogue politique et réforme
- التجارة والإدماج التدريجي للشركاء في السوق الداخلية [...] Commerce et participation progressive au marché intérieur
- العدالة والشؤون الداخلية Justice et affaires intérieures
- الطاقة، النقل، البيئة Énergie, Transports, L’environnement
- مجتمع المعلومات والبحث والابتكار Société de l’information, Recherche et innovation
- السياسة الاجتماعية والاتصالات بين الجماعات Politique sociale et contacts entre communautés (COM (2004) 373 Final).

علماً أن مجالات التعاون المذكورة سابقاً، متضمنة في مسار الشراكة الأورومتوسطية، وبالتالي فإنه من الناحية الرسمية على الأقل فإن سياسة الجوار لا تشكل بديلاً للشراكة، بل هي استمرار لها مع توسيع المجال الجغرافي للتعاون. وذلك بإضافة دول من شرق أوروبا ومنطقة القوقاز، إلى قائمة الدول المعنية بالشراكة الأورومتوسطية، المشاركة في مسار برشلونة منذ 1995. أي أن السياسة الأوروبية للجوار تستند إلى نفس الإطار المؤسساتي/القانوني، الذي تُمثله اتفاقيات الشراكة المبرمة مع دول الجوار، حيث لن تقوم سياسة الجوار على اتفاقيات بديلة، بل يتم تنفيذها عن طريق مخططات عمل Plans d’action، وكذلك اتفاقات الوضع المتقدم Statut Avancé، يتم التوصل إلى بشكل ثنائي دون أن تحل محل الترتيبات السابقة.

تستند السياسة الأوروبية للجوار إضافة إلى الترتيبات القانونية والسياسية، آلية التمويل المالي/الاقتصادي لمسارات التعاون الإقليمي La Coopération régionale وكذلك التعاون تحت إقليمي La Coopération Sous-régionale. حيث خصص الاتحاد الأوروبي خلال الفترة ما بين 2007 إلى 2013 حوالي 11.181 مليار يورو، وقد تم توزيع هذا الغلاف المالي على محورين أساسيين. يرتبط الأول بالعلاقات بين دول الجوار غير العضوة في الاتحاد الأوروبي، بينما يرتبط الثاني بالعلاقات بين تلك الدول من جهة والاتحاد من جهة ثانية. ويظهر ذلك من خلال التفاوت في توزيع الاعتمادات المالية المخصصة لتمويل السياسة الأوروبية للجوار، حيث تم توزيعها كما يلي:

– 95% من الغلاف المالي يوجه إلى دعم البرامج الوطنية والمشتركة، الموجهة نحو توجيه المساعدة إلى الدول المشاركة في السياسة الأوروبية للجوار، أو عمليات التعاون الإقليمي وتحت الإقليمي بين دولتين أو أكثر من دول الجوار، والذي يمكن لدول الاتحاد المشاركة فيه.

–05% على الأكثر من الغلاف المالي يوجه إلى إقامة تعاون عابر للحدود بين دولة/دول عضوة في الاتحاد الأوروبي، مع الدول أو المناطق المتاخمة للاتحاد المعنية بسياسة الجوار (Règlement (CE) N° 1638/2006).

فهذا التوزيع يظهر سعي الاتحاد الأوروبي إلى إقامة تعاون إقليمي/تحت إقليمي موازي له، يقلص من مساعي دول الجوار الأوروبية لنيل العضوية. لكن دون أن يؤدي ذلك إلى فك الارتباط بين الاتحاد الأوروبي والدول المجاورة، سواءً أكانت أوروبية (تركيا، اكرانيا، منطقة القوقاز...إلخ)، أو دول غير أوروبية غير معنية أساساً بنيل العضوية. وهو ما يتأكد من خلال مشاركة دول الاتحاد الأوروبي بشكل فردي أو جماعي في مسارات التعاون الإقليمي/تحت إقليمي مع دول منطقة الجوار/التخوم.

يظهر من خلال ما سبق أن العمل المشترك المتضمن في وثيقة المفوضية، يُغطي قطاع واسع من مجالات التكامل في إطار الاتحاد الأوروبي، باستثناء المشاركة في السياسة الخارجية المشتركة، وكذلك السياسية الأوروبية للأمن والدفاع، إضافة إلى الاتحاد المالي والنقدي الأوروبي. لهذا ستكون دول الجوار في مكانة وسيطة بين الشراكة والعضوية، فهي تحصل بموجب ذلك على امتيازات أكبر، لكن دول الحصول على عضوية الاتحاد. مع ملاحظة أن تأثير هذا الوضع لا يكون متساوياً لكل الدول، بل يعني فقط الدول الأوروبية دون غيرها، وهي التي يُمكنها استناداً إلى معاهدة الاتحاد الأوروبي تقديم طلب للعضوية. في حين لا تمتلك بقية الدول هذا الحق، لكونها لا تلبي أهم شرط للتقدم بطلب العضوية، باعتبارها دولاً غير أوروبية (الجزائر، تونس، المغرب...إلخ).

وبهذا يُمكن القول أن التوجه الأوروبي نحو سياسة مشتركة للجوار، لا يَشكّل فقط استمراراً/تعميقاً لمسار الشراكة الأورومتوسطية، والمزيد من المساعدات المالية لتجسيدها. بل هي في نفس الوقت بديل بالنسبة لدول أخرى عن العضوية. وذلك كنتيجة للتحديات التي نتجت عن عمليات التوسيع المستمر للاتحاد الأوروبي، خاصة عملية التوسيع لسنة 2004 بانضمام 10 دول من أوروبا الوسطى والشرقية دفعة واحدة. وقد تجسّد هذا التوجه من خلال طرح رومانو برودي لسياسة الجوار سنة 2002، بالتأكيد على عدم إمكانية استمرار الاتحاد الأوروبي في توسيع العضوية. فقد اعتبر برودي أنه "لا يُمكننا الاستمرار إلى ما لا نهاية في توسيع فضاء الأمن والاستقرار والازدهار، فقط عن طريق وسيلة التوسيع العضوية L'élargissement" (Prodi, 2002, P3). أي أن توسيع العضوية ليست الخيار الوحيد، لتعزيز علاقات دول شرق أوروبا مع الاتحاد الأوروبي، خاصة في

المجالات التجارية والاقتصادية (الإدماج في السوق الداخلية للاتحاد)، وكذلك حرية تنقل الأشخاص. رغم أن هذا الإعلان من رئيس المفوضية الأوروبية -في حينها-، لم يُعبر عن موقف رسمي/معلن للاتحاد الأوروبي، بل هو أقرب إلى التشجيع على القبول بسياسة الجوار كبديل عن العضوية.

لا يخضع هذا التوجه فقط للاعتبارات الاقتصادية والأمنية، والناتجة عن العمليات السابقة لتوسع الاتحاد الأوروبي نحو الشرق، حيث تتدخل اعتبارات البيئة الاجتماعية والسياسية الداخلية/الأوروبية. فاستقبال أعضاء جدد لابد وأن يسبقه ضمان قبول داخلي لهذه الخطوة، وهو ما يبدو صعباً على المؤسسات الأوروبية، بسبب تصاعد خطاب العجز/الفشل الديمقراطي Déficit démocratique. وتزيد درجة الصعوبة عندما يقترن ذلك بتقديم مساعدات مالية/اقتصادية، مقترنة بمصاعب اقتصادية واجتماعية داخلية، يصعب معها بذل المزيد من التضحيات لصالح توسيع عضوية الاتحاد الأوروبي. لهذا فقد اعتبر رومانو برودي أنه "يتوجب الاعتراف بعدم القدرة على إقناع مواطنينا، بالحاجة إلى تمديد حدود الاتحاد الأوروبي أكثر نحو الشرق" (Prodi, 2002, P3).

يتزامن ذلك مع صعود الخطاب التشكيكي في أوروبا Eurocepticism، سواءً على المستوى الوطني أو على مستوى البرلمان الأوروبي، والذي ظهر بشكل جلي في الانتخابات الأوروبية، التي حصلت فيها أحزاب اليمين والتيارات الاستقلالية مقاعد أكبر، مقارنة بالانتخابات السابقة. وهو ما يعني وجود المزيد من العوائق أمام توسيع/تعميق التكامل الأوروبي، حتى وإن كانت التيارات التشكيكية المعارضة للمزيد من التكامل، لم تصل بعد للحجم الكافي لتشكل تهديداً فعلياً لهذا المسار. مع ذلك فإن الأزمة المالية لمنطقة اليورو، دفعت إلى السطح نزعة استقلالية لدى بعض التيارات السياسية الشعبوية، انعكست خاصة في اليونان وكذلك بريطانيا. فقد تبنت الأخيرة خيار الخروج من الاتحاد الأوروبي Brexit (قررت بريطانيا الخروج من الاتحاد الأوروبي بعد استفتاء شعبي في جوان 2016)، بينما هددت الأولى بالخروج من مطقة اليورو، وهو ما يشكل تهديداً لتماسك الصف الأوروبي. رغم اعتبار بعض المحللين أن ذلك لا يخرج عن نطاق المساومة اليونانية للحصول على مكاسب أكبر، ولا يُعبر عن رغبة انفصالية حقيقية، رغم أنه يتقاطع مع تيار شعبي مؤيد للخروج من الاتحاد.

انعكس التوجه المعارض للمزيد من عمليات توسيع العضوية، في عمل المؤسسات الأوروبية في حد ذاتها، حيث يُمكن ملاحظة تراجع حماس المفوضية الأوروبية الجديدة (2014)، لإجراء عمليات توسيع جديدة لعضوية الاتحاد الأوروبي. وهو ما تجسد من خلال برنامج العمل المفوضية الأوروبية للفترة (2014 - 2019)، الذي طرحه رئيس المفوضية جون كلود يونكر Jean-Claude Juncker، والذي تم على أساسه تعيينه كرئيس للمفوضية من طرف البرلمان الأوروبي. حيث تظهر محاولة المفوضية وبالتالي الاتحاد الأوروبي، كبح وتيرة عملية توسيع العضوية، والتي أخذت منحنى

متصاعد مع بداية سنوات الـ2000، وينبع تأثير المفوضية في هذا المجال، من خلال دورها في عملية دراسة طلبات الانضمام.

فرغم اعترافه بالأثر الكبير لعملية توسيع الاتحاد على السلام والاستقرار في أوروبا، إلا أن يونكر اعتبر "أن الاتحاد الأوروبي في حاجة إلى توقف مؤقت Besoin de faire une pause في مسار التوسيع، من أجل تعزيز ما تم إنجازه من طرف الـ28. لهذا وفي ظل رئاستي للمفوضية الأوروبية، ستستمر المفاوضات القائمة مع دول البلقان الغربية التي تحتاج إلى آفاق أوروبية، مع ذلك لن يكون هناك مزيد من التوسع خلال الخمس سنوات القادمة" (Juncker,2014, p12). أي أن الخماسي الحالي لعمل المفوضية الأوروبية لن يشهد عملية توسيع جديدة، حتى تلك الدول التي تُجري حالياً مفاوضات الانضمام للاتحاد (تركيا، صربيا، الجبل الأسود)، بسبب مجموعة من العوائق السياسية والاقتصادية، أو حتى الثقافية/الدينية...إلخ.

وفي مقابل ذلك فإن الاتحاد الأوروبي يقترح ضمن الوثيقة سابقة الذكر، نمط علاقات بديل للعضوية الكاملة، تجسده السياسة الأوروبية للجوار. حيث يعتبر رئيس المفوضية أنه من الضروري تكثيف علاقات التعاون والشراكة مع دول الجوار الشرقي للاتحاد Voisinage oriental (مثل أكرانيا ومولدافيا)، بهدف تقوية الروابط الاقتصادية والسياسية (Juncker,2014, p12). وقد مضى الاتحاد الأوروبي فعلاً في هذا التوجه، من خلال اتفاقيات الشراكة مع دول الاتحاد السوفياتي السابق، والتي أدت إلى ردود فعل روسية التي بلغت ذروتها في أكرانيا، بدعمها للحركة الانفصالية في شرق أكرانيا ذات الأغلبية الناطقة باللغة الروسية. خاصة وأن أكرانيا تُعتبر سوقاً ومنطقة عبور أساسية للمنتجات الروسية، وهو ما يعني أن اتفاق الشراكة والتعاون مع أكرانيا، لن يكون مقدمة لاقتراب أكرانيا من عضوية الاتحاد. رغم أن كثيراً من القراءات اعتبرت الشراكة مع أكرانيا، تمهيداً لانطلاق مسار انضمامها للاتحاد.

إضافةً إلى ما سبق فإن موقف المفوضية الأوروبية، قد يعكس وجود قطاع واسع من الرأي العام الأوروبي، الذي ينظر بطريقة سلبية إلى عملية توسيع الاتحاد الأوروبي، بضم دول وسط وشرق أوروبا سنة 2004 (أنظر الجدول رقم 02). وبالتالي فإن المؤسسات الأوروبية ستكون ملزمة بأخذ هذا التوجه بعين الاعتبار، نظراً لتأثير الانتخابات البرلمانية الأوروبية على تعيين المفوضية. حيث جرى العرف البرلماني الأوروبي، على تعيين رئيس المفوضية الأوروبية، من بين أعضاء الكتلة البرلمانية الأكبر في البرلمان الأوروبي. إضافة إلى ضرورة مواجهة مزاعم الاتجاه التشكيكي، بانفصال النمط الحالي لتسيير الاتحاد ومؤسساته، عن الإرادة الشعبية الأوروبية، أو ما يُعرف بالفشل/العجز الديمقراطي، وهو ما يُمكننا ربطه ببطء وتيرة المفاوضات مع الدول المرشحة. خاصة مع مخاوف قطاع من الرأي العام الأوروبي من تأثير دخول أعضاء جدد على فرص العمل، وهو

القطاع الذي قد يزداد بشكل ملحوظ بسبب ارتفاع معدلات البطالة في عدد كبير من الدول الأوروبية، نتيجةً للأزمة المالية التي ضربت منطقة اليورو منذ 2008.

	موافق	غير موافق	بدون رأي
الزيادة في صعوبة تسيير الاتحاد الأوروبي	% 69	% 22	% 9
المساهمة في نقص الوظائف في الاتحاد الأوروبي ككل	% 55	% 39	% 6
زيادة المشكلات المرتبطة بالتعدد الثقافي والقيميين دول الاتحاد	% 57	% 36	% 7
زيادة الشعور باللاأمن Insecurity في الاتحاد الأوروبي	% 52	% 42	% 6
تخفيض المعايير الاجتماعية في الاتحاد الأوروبي	% 39	% 47	% 14

الجدول رقم 02: موقف الرأي العام الأوروبي من عملية توسيع عضوية الاتحاد سنة 2004.
المصدر : European Commission : "Views on European Union enlargement : Analytical report" . (Flash Eurobarometer N° 257 . May 2009) . p31 . http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_257_en.pdf

رابعاً: السياسة الأوروبية للجوار: نحو المنطقة الحاجزة:

تضمنت مجموعة من الوثائق الرسمية الأوروبية، سواءً المتعلقة بالسياسة العامة الأوروبية، أو بشكل خاص بالسياسة الأوروبية للجوار، العديد من المؤشرات الدّالة على تحول الاتحاد الأوروبي، نحو بدائل أخرى غير العضوية. ويُمكن كذلك ربط هذا التوجه بمخرجات عمليات التوسيع المستمرة، والتي شملت دول وسط وشرق أوروبا PECO، بما فيها بعض دول الاتحاد السوفياتي السابق. لهذا لابد من التساؤل حول هدف الاتحاد من تحويل الأعضاء المستقبليين إلى شركاء، مع زيادة حجم الامتيازات التي تتحصل عليها دول "الجوار الشرقي" للاتحاد الأوروبي. ومحاولة الإجابة على ذلك تمر عبر الافتراض بأن سياسة الجوار، تندرج ضمن آليات الاستراتيجية الأوروبية للأمن، وبهذا ستكون السياسة الأوروبية للجوار جزء من مسار أوروبي، لإقامة منطقة حاجزةBuffer Zone تحيط بالاتحاد الأوروبي من الشرق وكذلك الجنوب، باعتبارهما المصدر الأساسي لتهديد الأمن الأوروبي.

عرفت العلاقات الدولية خلال عصر توازن القوى وبدرجة ما خلال الحرب الباردة، استخدام مصطلح الدولة الحاجزة Buffer State، باعتبارها فاصلة بين قوتين متصارعتين ووسيلة لتخفيف صدمة أي عمل عسكري محتمل، حيث تعرف على أنها "دولة صغيرة تُقام أو يُحافظ على وجودها بين دولتين أكبر بتكون بمثابة حاجز أو عازل يمنع الصدام المباشر بينهما. ومن خصائص الدولة

العازلة اتصافها بالضعف وعدم القدرة على تعكير الأمن للدول المجاورة وتنشأ عادة بموجب معاهدات أو اتفاقيات دولية على إثر صراعات وصدامات وحروب" (الكيالي، 1993، ص717).

غير أن الثورة التي عرفتها المجالات/التكنولوجيا العسكرية Revolution in Military Affairs (RMA) من جهة، والتحولات التي عرفها مفهوم الأمن بتغير مصادر التهديد/المخاطر من جهة ثانية. ساهمت في تحويل الاهتمام من تفادي المواجهة العسكرية، أو على الأقل تخفيف صدمتها الأولى على الدول المتصارعة، إلى تقليص آثار التدفقات العابرة للحدود، والتي تحولت إلى تهديدات لا تماثلية تختلف عن الأشكال التقليدية، المرتبطة باستخدام القوة العسكرية/العنف في العلاقات الدولية. والناتجة أساساً عن أمننة مجموعة من الظواهر الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، مثل الهجرة، الهشاشة الاقتصادية، والعنف البنيوي المجسد في بعض دول العالم الثالث، وبعض دول منطقة القوقاز.

لهذا فقد ظهرت المناطق الحاجزة Buffer Zones\Zones Tampons، باعتبارها تشكيل ودعم مجموعة من الدول الحاجزة، من أجل التحكم في التهديدات/التأثيرات القادمة من مصادر مختلفة، مثل دول الجنوب والشرق الأوسط بالنسبة لحالة الاتحاد الأوروبي، وذلك مقابل الاستفادة من المزايا مقابل مجموعة من المزايا الاقتصادية والسياسية (Mongrenier, 2005, p130). حيث تتنوع التهديدات من الهجرة غير الشرعية، إلى الجريمة المنظمة والإرهاب، وكل الآثار المترتبة عن التفاوت الاقتصادي والمعيشي ويُمكن يشمل هذا المفهوم كل آليات مواجهة التهديدات، عبر مجموعة من الدول تعمل على تقليص المؤثرات على الأمن في دولة/إقليم، كالاتحاد الأوروبي. وهو ذات المبدأ المجسد في الشراكة الأورومتوسطية، وبطريقة متعدية السياسة الأوروبية للجوار، المتضمنة لحوافز اقتصادية وسياسية كمقابل لدور أمني مباشر/غير مباشر، إضافة إلى الإجراءات الأوروبية الوطنية، في إطار السياسات الأمنية الوطنية، حيث يُعتبر الاقتراح الفرنسي بتطبيق مبدأ الهجرة الانتقائية كأحسن الأمثلة على ذلك.

يُمكن اعتبار هذا المسعى تجسيداً للاستراتيجية الأمنية الأوروبية 2003، حيث يقوم المبدأ الأساسي للأمن الأوروبي وفقاً لهذه الاستراتيجية، على الانتقال من المقاربة السلبية للأمن، إلى مقاربة إيجابية تتطلب الانتقال إلى مواجهة التهديدات، خارج حدود الاتحاد الأوروبي. حيث تم التركيز على منطقتين أساسيتين، تشكلان نقاط تماس مع مصادر التهديد، وهما منطقة جنوب المتوسط التي تعتبر الفاصل بين أوروبا، والتدفقات القادمة من منطقة الساحل وجنوب الصحراء، ومنطقة القوقاز وشرق أوروبا المتكونة من دول الاتحاد السوفياتي السابق، والتي تفصل أوروبا عن آسيا الوسطى وروسيا.

تضمنت هذه الاستراتيجية الأمنية تحت عنوان بناء الأمن في الجوار الأوروبي Building Security in our Neighbourhood، مجموعة من المبادئ المؤسسة لمقاربة أمنية، تبدو تعاونية وشاملة. من خلال استبعاد الأبعاد التدخلية التقليدية، والتي عادة ما تجد رفضاً من طرف الدول الأخرى، وغالباً ما تُشكل ميزة لصيقة بالمقاربة الأمنية الأمريكية. ووفقاً لذلك فقد أُعتبر أنه "من مصلحة أوروبا أن تكون الدول الواقعة على حدودها ذات حكم راشد Well-governed" (Solana, 2003, p7). وهو ما يُشير إلى أن مفاهيم مثل الحكم الراشد، والإصلاحات المؤسساتية، تحتل مكانة أساسية كجزء من علبة الأدوات الأمنية الأوروبية. وهو ما يُفسر وجودها المستمر ضمن الترتيبات الإقليمية الأوروبية، سواءً على مستوى المسارات المختلفة للشراكة، والسياسة الأوروبية للجوار في مرحلة لاحقة.

إضافةً إلى ذلك فقد استبقت الاستراتيجية الأوروبية للأمن، الآثار المحتملة لعمليات توسيع عضوية الاتحاد الأوروبية، والتي من شأنها إعادة تقسيم أوروبا، بناءً على معايير انتماء جديدة. لهذا فقد نصت الوثيقة على أنه ليس من مصلحة الاتحاد الأوروبي خلق خطوط انقسام جديدة في أوروبا، لهذا فقد كان من الضروري استفادة دول الجوار الشرقي، من مزايا التعاون الاقتصادي والسياسي، من خلال معالجة القضايا السياسية التي تعرفها هذه المنطقة (Solana, 2003, p8). لهذا فقد فصلت الوثيقة الأوروبية بين عضوية الاتحاد، والمزايا الاقتصادية والسياسية، حيث يُمكن الاستفادة من تلك المزايا من خلال بدائل أخرى ممكنة، مثل الشراكة مع الشرق، ثم سياسة الجوار.

وقد تكررت هذه الفكرة لدى إعادة رسم الاتحاد الأوروبي لعلاقاته مع دول الجوار، خاصة الأوروبية منها والتي يُمكنها طلب العضوية. حيث أوضح رومانو برودي أن "الانضمام L'adhésion ليست الإمكانية الوحيدة المتاحة، لنتذكر أن التوسيع ليس مربح فقط للأعضاء الحاليين والمستقبليين في الاتحاد، ولكنه كذلك بالنسبة للجيران المستقبليين Futures Voisins" (Prodi, 2002, P4). وتظهر تلك المزايا من خلال الاستفادة من مدخل حر للسوق الأوروبية، إضافةً إلى المساعدات المالية والاقتصادية، وكذلك برامج الإصلاح المؤسساتي والسياسي...إلخ. في حين أن تلك الدول لن يكون عليها، تحمل الأعباء المترتبة عن العضوية الكاملة، خاصة مع معايير كوبنهاغن والتي تُلزم الدول الجديدة بتبني المكاسب التكاملية. أي التزامها بالسياسات التكاملية المشتركة، وكذلك الالتزامات الاقتصادية الخاصة بالمساهمة في ميزانية الاتحاد، ومعايير الانضمام للاتحاد النقدي (منطقة اليورو)...إلخ.

إن السياسة الأوروبية للجوار لن تمنع حسب الإعلان الرسمي المتكرر، انضمام دول جديدة لعضوية الاتحاد الأوروبي، لكنها في المقابل قد تُمارس تأثيراً عميقاً في عقيدة/منظومة الأمن

الأوروبي. حيث يُمكن اعتبارها آلية أساسية في استراتيجية إقامة الحزام الأمني، من الدول ذات الحكم الراشد، المنصوص عليه في استراتيجية الأمن لسنة 2003. والتي يُمكن أن تساعد على:

– مواجهة التهديدات المشتركة Menaces communes، كالجريمة Criminalité، الإرهاب Terrorisme، الهجرة السرية Migration clandestine، والتحديات البيئية Les défis environnementaux.

– مواجهة النزاعات الإقليمية على مستوى القارة الأوروبية.

– إزالة الحواجز أمام التبادلات الثقافية والتعاون الإقليمي، خلال المرحلة السابقة لتحرير تنقل العمالة والأشخاص (Prodi, 2002, P6). يظهر من خلال ذلك التقاطع بين المقاربتين البريطانية والأوروبية، حيث لا يُمكن نفي وجود أبعاد أمنية لسياسة الجوار، لكنها في المقابل جزء من مقاربة شاملة متعددة الأبعاد. تضم إلى جانب مواجهة التهديدات الجديدة، وتسوية النزاعات والوقاية منها، إقامة مناطق للتبادل الحر، تضمن حرية تنقل الأشخاص والعمالة نحو الاتحاد الأوروبي. عكس المقاربة البريطانية التي يُمكن وصفها على أنها أحادية البعد، من خلال اقتصار أهداف التعاون على الأبعاد الأمنية التقليدية، دون دعم مجالات أخرى للتعاون مع دول "الحزام".

خامساً: أوروبا والآخر: الحدود الهوياتية للاتحاد الأوروبي:

يبدو أن الدور الذي يُمكن أن تلعبه السياسة الأوروبية للجوار، في التأثير على مستقبل البناء الأوروبي، لا يتوقف على المجالات الاقتصادية والأمية/السياسية. فعلى أهمية هذه المجالات بالنسبة للاتحاد، تواجه أوروبا إشكالية حقيقية مرتبطة بتحديد هويتها، وهي الإشكالية التي ظهرت مع بداية ضم دول أوروبا الوسطى والشرقية. حيث أحدث ذلك تساؤلات حول من تكون أوروبا؟، وإلى أين يجب أن تمتد حدودها؟...إلخ. فرغم وضوح الحدود السياسية للاتحاد، مازالت حدود الهوية الأوروبية في حاجة إلى المزيد من النقاش، وقد ازدادت الحاجة إلى ذلك مع انطلاق إجراءات انضمام تركيا للاتحاد الأوروبي. فبعد حسم مسألة انضمام دول الستار الحديدي، كان على أوروبا حسم موقفها من قبول دولة ذات غالبية إسلامية، رغم إصرار الأتراك على تلاؤم نظامهم العلماني مع القيم الأوروبية.

يعتقد البعض أن الاتحاد الأوروبي قام على فكرة التعددية الثقافية والسياسية، باعتبارها ستكون أهم مقومات البناء الإقليمي، بعدما كانت لفترة طويلة أحد أسباب التمزق والصراعات الدامية. لهذا فقد كان الشعار الرئيسي لمسار التكامل الأوروبي منذ انطلاقه "متحدون في التنوع In varietate concordia". وهذا الشعار نفسه كان أساس الجدل حول الحدود الهوياتية لأوروبا. فقبول مبدأ التعدد الثقافي يعني عدم القدرة على رسم حدود واضحة لأوروبا، حيث سيكون من الصعب تحديد الآخر بالنسبة للهوية الأوروبية، أي أنه سيكون على أوروبا احتواء الجميع، بغض النظر عن الاختلافات الثقافية، الدينية وكذلك التاريخية (تودوروف، 2009، ص193). وهو ما يبدو غير ممكن

في الوقت الحالي، بالنسبة لتركيا وبدرجة ما دول جنوب القوقاز، رغم اقتصار طموحات هذه الأخيرة في الوقت الحالي، على البقاء ضمن برنامج الشراكة/الجوار الأوروبي. إلا أن الطرح الهوياتي على أهميته لا يكفي من أجل توضيح الحدود الأوروبية، فبعض دول شرق أوروبا تجد نفسها خارج دائرة العضوية، رغم قطعها شوطا كبيراً في طريق تلبية معايير كوبنهاغن، وتبنيها القيم الثقافية والسياسية الأوروبية.

وهو ما يعني أن حدود أوروبا هي ذات طبيعة أمنية بالأساس، أكثر منها حدود ثقافية/دينية /هوياتية، ويظهر ذلك بشكل أكثر وضوحاً مع الحالة التركية. فقد عرفت هذه الأخيرة ومنذ نهاية التسعينات، مسارات طويلة للإصلاحات السياسية والقانونية وكذلك الاقتصادية، وهو ما جعلها تقترب بوتيرة سريعة، من النموذج السياسي والثقافي/القيمي الأوروبي. ورغم الإعلان سنة 2004، عن موقف المفوضية المؤيد لفتح المفاوضات معها، إلا أن هذه الأخيرة سرعان ما توقفت بتأثيرات النزاع في قبرص. بعد تأجيل مستمر لموقف الاتحاد الأوروبي، قرر هذا الأخير فتح المفاوضات مع تركيا ابتداءً من 2005، غير أن المفاوضات توقفت بعد معالجة بند واحد من أصل 35 بند آخر. حيث رفض الأتراك فتح مطاراتها وموانئها أمام الطائرات والسفن القبرصية، إضافة إلى رفض الشرط الأوروبي بالاعتراف التركي بقبرص كشرط مسبق لاستئناف المفاوضات (Cautrès, Monceau, 2011, P20). إن نقل المعايير والقيم الأوروبية نحو دول الجوار الشرقي، بتجسيد فكرة إقامة حزام من الدول ذات الحكم الراشد، والمندمجة في المنظومة الاقتصادية الأوروبية، لا يُشكل فقط بديلا لسياسة العضوية، بل بديلاً كذلك لنقاط التماس التي يمكن أن تنشأ عنها. فمن مصلحة أوروبا/الاتحاد الأوروبي أن تكون خطوط التماس الجديدة، مع تركيا ودول الاتحاد السوفياتي السابق، بدل روسيا المهووسة بطموحات القوة العظمى، أو منطقة الاضطرابات المزمنة في الشرق الأوسط. فدفع هذه الأخيرة إلى إدخال إصلاحات سياسية، على نفس النهج التركي أو في بعض دول أوروبا الشرقية، لن يكون له نتائج ملموسة بسبب الثقافة السياسية السائدة، إضافة إلى تفشي الفساد وحالة الهشاشة. لهذا فالمصلحة الأساسية للاتحاد الأوروبي، هي إبقاء جورجيا وأكرانيا وملدافيا، وبدرجة أكبر تركيا بالقرب من حدوده وليس داخلها، ويظهر الاتفاق الأوروبي التركي حول مسألة اللاجئين (2016)، والذي يتم بموجبه تبادل اللاجئين بين تركيا والاتحاد الأوروبي، مقابل تمويل أوروبي لعملية إعادتهم إلى الأراضي التركية (تقديم الاتحاد الأوروبي 3 مليار يورو)، وامتيازات خاصة بحرية تنقل الأتراك نحو الاتحاد. والأهم من ذلك فقد تلقى الأتراك ثمنا إضافياً، تمثل في تضمن الاتفاق مع الاتحاد الأوروبي، استئناف المفاوضات حول انضمام تركيا لعضوية الاتحاد.

وعليه فقد تجسد الدور التركي (كدولة حاجزة) كسد أمام أمواج اللاجئين السوريين، حيث يتم إعادة اللاجئين غير الشرعيين إلى تركيا ثم إلى سوريا في مرحلة لاحقة، والسماح بانتقال لاجئين

شرعيين نحو أوروبا وفق قيم ومعايير أوروبية. وهو ما يُمكن اعتباره نسخة محسنة عن سياسة الهجرة الانتقائية، التي حاولت فرنسا تجسيدها بالنسبة للمهاجرين القادمين من شمال إفريقيا والساحل الإفريقي.

وهذا قد يمنحنا تصوراً للدور المستقبلي الذي يُمكن أن تلعبه تركيا في كبح الهجرة، وتنقل المخدرات من وسط آسيا إلى الاتحاد الأوروبي. إضافة إلى ذلك فإن يُمكن لأوروبا تسويق صورة تركيا كنموذج للإسلام السياسي المعتدل، كبديل للفكر المتطرف الذي يُشكل غذاءً للجماعات الإرهابية، والتي تستعمل أوروبا كمنطقة نشاط أساسية.

خاتمة:

أخيراً فإن المنظومة الأمنية الأوروبية وكما سبقت الإشارة إليه، لم تعد تعتمد على أسلوب الحرب الباردة، القائم على مواجهة التهديدات الأمنية التقليدية عند حدود الاتحاد (الأمن السلبي). بل انتقلت إلى استباق هذه التهديدات خارج الحدود، وذلك من خلال إقامة حزام/منطقة من الدول الحاجزة، سواءً في الضفة الجنوبية للبحر المتوسط ومنطقة المغرب العربي، أو في شرق أوروبا وجنوب القوقاز. غير أن هذه الاستراتيجية تحاول الابتعاد عن الأنماط الصلبة والتدخلية، والتي عادة ما ترتبط بالاستراتيجية الأمنية الأمريكية، حيث يُحاول الاتحاد الأوروبي إقامة ما يُشبه فكرة السلام الديمقراطي، القائمة على الافتراض القائل أن الدول الديمقراطية لا تتصارع. وذلك من خلال حث الجيران الجدد والمحتملين على القيام بإصلاحات سياسية عميقة، وفق القيم والمعايير الأوروبية والذي يُمكن تسميته بأوربة القيم السياسية في منطقة الجوار. وبالتالي العمل على تخفيف المخاطر المرتبطة بالعنف البنيوي، وكذلك تخفيف وتيرة وآثار الهجرة غير الشرعية، وما يُمكن أن تحمله معها من تطرف وجريمة منظمة...إلخ

لهذا فإن السيناريو الأقرب إلى الذهن، سيكون زيادة في بطئ وتعقيد إجراءات انضمام دول جديدة للاتحاد الأوروبي، وهو ما يظهر من خلال العوائق التي يُحاول الاتحاد وضعها في طريق الدول الراغبة في العضوية. مثل اشتراط -بضغط من اليونان- تغيير تسمية جمهورية مقدونيا، أو الاعتراف الكامل من طرف صربيا بجمهورية كوسوفو، وتطبيع العلاقات معها، وكذلك الاعتراف التركي بجمهورية قبرص الموحدة، والمساهمة في إنهاء انقسام الجزيرة. وهي شروط ترفضها هذه الدول بشكل كامل، وبالتالي فهذا الرفض سيشكل ذريعة أساسية لتجميد -أو في أحسن الأحوال إعاقة- مساعي انضمام هذه الدول للاتحاد.

وفي مقابل تعقيد وبطء وتيرة توسيع العضوية، سيعمل الاتحاد الأوروبي على زيادة الامتيازات السياسية والاقتصادية، التي يُمكن الاستفادة منها بموجب الانخراط في سياسة الجوار. حيث سيعتمد

الاتحاد على عقلانية الشركاء، من خلال تفضيل المكاسب النسبية التي يُمكن الحصول عليها، مقارنة بالأعباء الواجب تحملها من أجل الحصول على العضوية. وقد يُساعد على تطبيق هذه الاستراتيجية، تغير توجهات الرأي العام في تركيا وبدرجة أقل أكرانيا وجورجيا، من مسألة الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، سواءً بتأثير من الأفكار القومية/التشكيكية، أو نتيجة للمخاوف من ردود فعل من المتضررين من تمدد آخر لحدود الاتحاد الأوروبي، وبدرجة أكبر حدود حلف شمال الأطلسي، ونقصد رد الفعل الروسي بشكل خاص.

أي أنه وفقاً للخطاب الأوروبي، فإن السياسة الأوروبية للجوار ستكون البديل الأفضل لسياسة توسيع العضوية، نظراً لآثارها الإيجابية على الأمن الأوروبي بشكل أساسي. لكن كذلك بالنسبة لضمان استمرار تسيير أكثر سهولة للمؤسسات الأوروبية، خاصة تلك التي يرتبط عدد أفرادها بعدد الدول الأعضاء وتعدادها السكاني. حيث يؤثر هذا المتغير على مقاعد الدول في البرلمان الأوروبي، وكذلك على توزيع الأصوات داخل مجلس الاتحاد الأوروبي (مجلس الوزراء)، والذي يلعب دوراً محورياً في الميكانيزم الأوروبي لاتخاذ القرار، خاصة في المجالات التي تتطلب اللجوء إلى الأغلبية المؤهلة La majorité qualifiée.

قائمة المراجع:

أولا – المراجع باللغة العربية:

– تودوروف تزيفيان(2009). *الخوف من البرابرة: ما وراء صدام الحضارات* . ت/جان ماجد جبور. ط1. أبو ظبي: هيئة أبو ظبي للثقافة والتراث.

– الكيالي عبد الوهاب(1993).موسوعة السياسة.ج2 . بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر.

ثانيا – المراجع باللغة الأجنبية:

- Cautrès Bruno et Monceau Nicolas(2011) . La Turquie et l’Europe: l’opinion des -européens et des turcs . (Paris: Presses de sciences Po).

- Rupnik jacques (2007) . Les banlieues de l’Europe: Les politiques de voisinage de l’Union européenne . (Paris : Presses de sciences po).

- Haas Ernest B.(2004) The uniting of Europe : The social and economic forces 1950-1957 . (Indiana: The university of Notre Dame Press).

- Lindberg Leon N. (1963) The political dynamics of European economic integration . (Stanford : Stanford University Press)

- Jeandesboz Julien (2007):"Définir le voisin: la genèse de politique européenne de voisinage" . Construire le voisin : pratiques européennes . Culture & Conflits N° 66 été 2007 . p-p 11-29

- Solana Javier (2003):"A secure Europe in better world: European Security Strategy" (consulté le 29/04/2016) .

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf

- Juncker Jean-Claude (2014):"Un nouvel élan pour l'Europe: Mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité, et le changement démocratique " . Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen. Strasbourg . (consulté le 29/04/2016)

https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_fr_0.pdf

- Commission européenne: "L'Europe élargie-Voisinage: un nouveau cadre pour les relation avec nos voisins de l'Est et du Sud" . communication de la Commission au - -Conseil et au Parlement européen . COM(2003) 104 Final . Bruxelles 2003 . (consulté le 29/04/2016) http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com03_104_fr.pdf

- Commission européenne :"Politique européenne de voisinage : Document d'orientation" . COM (2004) 373 Final. http://eur-lex.europa.eu/legal--content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0373&from=FR

- European Commission : "Views on European Union enlargement : Analytical report" . (Flash Eurobarometer N° 257 . May 2009) . (consulté le 30/04/2016) http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_257_en.pdf .

- Mongrenier Jean-Sylvestre (2005) . Dictionnaire géopolitique de la ense

- Prodi Romano (2002) . L'Europe élargie: Une politique de proximité comme clé de la stabilité . 6e Conférence mondiale du réseau ECSA . Bruxelles 5-6 Décembre 2002) . http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_fr.pdf

- Conseil européen de Copenhague le 21-22 Juin 1993: Conclusion de la présidence

http://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/conclusions/pdf-1993-2003/conclusions-de-la-presidence_conseil-europeen-de-copenhague-21-22-juin-1993/

-Conseil européen de Madrid le 15-16 Décembre 1995: Conclusion de la présidence

http://www.cvce.eu/content/publication/2010/4/8/1752a098-33df-4e3d-aa48-6465770b38af/publishable_fr.pdf#page=2

-Traité de Paris 1951 instituant la Communauté européenne de charbon et d'acier http://eur-lex.europa.eu/legal--content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=FR

-Traité de Rome 1957 instituant la Communauté économique européenne

http://eur-lex.europa.eu/legal--content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=FR

-Traité de Maastricht 1992 sur l'Union européenne http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=FR

-Traité sur l'Union européenne (Lisbonne 2007) http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=fr